



Respons

Ukraina: Asylsystemet

- Hvordan er det ukrainske asylsystemet organisert?
- Hvordan fungerer det ukrainske asylsystemet i praksis?
- Hva er Ukrainas praksis når det gjelder asylsøkere fra Syria?

Det ukrainske asylsystemet

Ukraina sluttet seg i 2002 til FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967. Den første ukrainske flyktningeloven ble vedtatt i 1993. Siden da er det gjort en rekke endringer i lovverket (UNHCR 2013). Dagens lov om flyktninger og personer med behov for subsidiær/midlertidig beskyttelse ble vedtatt 8. juli 2011 (UNHCR 2017, s. 2). Ukraina er medlem av Europarådet og ratifiserte den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i 1997 (UNHCR 2013, s. 4).

Ukraina er destinasjonsland og transittland for personer som søker internasjonal beskyttelse, men også for økonomiske migranter som ønsker seg til Europa (UNHCR 2017, s. 1).

Ukraina har reformert asylsystemet betydelig siden 2011 (Ioffe 2017; ER & ECRI 2017, s. 28). Arbeidet mellom EU og Ukraina om en assosieringsavtale med EU og liberalisering av visumregimet mellom Ukraina og EU-land stilte krav til at Ukraina reformerte lovverket på asylfeltet. Det har blant annet blitt innført en bestemmelse for subsidiær beskyttelse, et nasjonalt asylsøkerbevis og regler om avledet forfølgelse for barn dersom foreldre får status som flyktninger (UNHCR 2013, s. 5).

Den statlige migrasjonstjenesten (SMS), som er underlagt og kontrollert av det ukrainske innenriksdepartementet, behandler søknader om asyl i Ukraina. SMS ble etablert i 2010. SMS, hvis hovedkvarter befinner seg i Kiev, koordinerer arbeidet til 13 regionale kontorer. De regionale SMS-kontorene behandler søknader i første instans, men vedtak om å gi beskyttelse gjøres av SMS sentralt. SMS sentralt og domstoler behandler klager over avslag på søknader om asyl (UNHCR 2017, s. 3).

Det er to typer beskyttelse som kan gis: flyktningstatus og subsidiær beskyttelse (UNHCR 2017, s. 1). Subsidiær beskyttelse kan gis til personer som ikke kvalifiserer til flyktningstatus, men som risikerer dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig behandling ved retur til hjemlandet. Subsidiær beskyttelse ble innført med den «nye» flyktningeloven i 2011 (U.S. Department of State 2017, s. 35; UNHCR 2013).

Respons Ukraina: Asylsystemet

Opprinnelsesland og innvilgelser

Per januar 2017 befant det seg 3302 personer med flyktningstatus eller subsidiær beskyttelse i Ukraina. Den største andelen av disse var fra Afghanistan (1497 personer) og Syria (446 personer). De resterende var fra Armenia, Aserbajdsjan, Russland, Somalia og andre land. De fleste av disse oppholder seg i regionene Kiev og Odessa, dernest i Kharkiv (UNHCR 2017, s. 1).

Sammenlignet med vest-europeiske land hadde Ukraina ingen sterk økning i antall asylsøkere i 2015 og 2016. De høyeste ankomsttallene var i 2012 med 1860 asylsøkere. Tallet sank til 1173 personer i 2014, økte til 1443 i 2015 for deretter å bli halvert til 656 personer i 2016 (UNHCR 2017, s. 2). Nedgangen skyldes trolig krigen som har pågått i de østligste delene av Ukraina siden 2014 (ER & ECRI 2017, s. 26). De største ankomstlandene de siste par årene er Afghanistan, Syria og Russland (UNHCR 2017, s. 1).

Grensekontrollen til Ukraina er i praksis svært restriktiv, og UNHCR intervensjoner fra tid til annen ved grenseoverganger. I 2015 ble tre personer som ønsket å søke om asyl, nektet innreise til landet, og ti personer i 2016 (UNHCR 2017, s. 2).

Den generelle innvilgelsesprosenten har sunket. Fra å ligge på 37 prosent i 2017, falt den til 22 prosent i 2015 og 14 prosent i 2016. Samtidig har UNHCR rapportert om en økning i antall avgjørelser i favør av asylsøkeren i rettsapparatet i løpet av 2014, 2015 og 2016 (UNHCR 2017, s. 2). Dette betyr imidlertid ikke at asylsøkeren får klagen omgjort, men at den sendes tilbake til SMS for ny behandling (UNHCR 2015).

Kvaliteten på asylprosedyren

Ifølge en rapport skrevet av Europarådet og den ikke-statlige organisasjonen ECRI (Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse) (ER & ECRI 2017, s. 28) er den nåværende asylsaksprosedyren i Ukraina ikke i tråd med internasjonale standarder. Dette hevder også menneskerettighetsorganisasjoner (som sitert i U.S. Department of State 2017, s. 33).

Hovedutfordringen ser ut til å være implementeringen av lovverket. Kritikken som går igjen er at myndighetene, uten juridisk begrunnelse, har nektet å ta imot asylsøknader, og at avslag mangler begrunnelse (U.S. Department of State 2017, s. 34; ER & ECRI 2017, s. 28). Dessuten hevder U.S. Department of State og Europarådet og ECRI at dårlige tolketjenester påvirker kvaliteten på asylprosedyren, og at klagefristen på avslag og vedtak om utsendelse på fem dager er urimelig kort. Flere menneskerettighetsorganisasjoner (som sitert i U.S. Department of State 2017, s. 34) har opplyst at anholdte asylsøkere noen ganger ikke rakk å søke om asyl innenfor tidsfristen og hadde begrenset adgang til juridisk og annen bistand. U.S. Department of State (2017, s. 11, 34) legger til at myndighetene ofte forlenget anholdelsen av asylsøkere uten vedtak fra domstolene.

Ukrainske myndigheter samarbeider med UNHCR og andre humanitære organisasjoner om å gi bistand til blant annet flyktninger. Internasjonale og nasjonale NGOer hevder imidlertid at systemet for å beskytte asylsøkere ikke fungerer effektivt (U.S. Department of State 2017, s. 29).

Den ukrainske flyktningeloven stadfester at forfølgelse som følge av tilhørighet til en «sosial gruppe» kan danne grunnlag for flyktningstatus. ER & ECRI påpeker imidlertid at begrepet «sosial gruppe» ikke er nærmere definert, og at det ikke er noen etablert praksis på at dette kan

Respons Ukraina: Asylsystemet

omfatte seksuelle minoriteter. Asylsøknader på grunnlag av tilhørighet til sosial gruppe har både blitt innvilget og avslått (ER & ECRI 2017, s. 32).

Inntil nylig var det ikke noe system for å tildele verge til enslige mindreårige asylsøkere, noe som medførte hindringer i tilgangen til å søke om asyl. Ny lovgivning for prosedyrer for tildeling av verge er nå på plass, men det rapporteres om at prosedyren er unødvendig lang (Ioffe 2017).

Boforhold og økonomisk støtte

Det finnes to sentre for midlertidig bosetting av asylsøkere og personer som har fått innvilget beskyttelse. Disse er drevet av myndighetene og befinner seg i Odessa og Transcarpathia. De to sentrene har en total kapasitet på 300 personer og huser bare rundt 20 % av alle asylsøkere (Hromadske 2016; ER & ECRI 2017, s. 26; U.S. Department of State 2017, s. 34). FN har påpekt at sentrene ikke er adekvate, og at de ansatte ikke er tilstrekkelig kvalifisert (Hromadske 2016).

Det gis ingen sosial støtte til asylsøkere. Nylig anerkjente flyktninger får en engangssum på rundt én amerikansk dollar fra myndighetene og må klare seg på egen hånd (UNHCR 2017, s. 4; ER & ECRI 2017, s. 27).

Refoulement¹

Ifølge U.S. Department of State (2017, s. 34) gir i praksis ikke ukrainske myndigheter beskyttelse mot utsendelse til land hvor personer kan risikere trusler mot liv og helse som følge av konvensjonsgrunnene i flyktningkonvensjonen. UNHCR (som sitert i U.S. Department of State 2017, s. 34) har påpekt at refoulement i stor grad er et skjult fenomen i Ukraina ettersom personer som søker asyl, ikke alltid får juridisk bistand eller tolk ved grenseoverganger eller under anholdelse. De har derfor blitt hindret i å søke asyl og returnert til hjemlandet.

Gratis juridisk bistand

Fra 1. juni 2015 finnes det myndighetsdrevne sentre som kan gi gratis juridisk bistand til asylsøkere i søknadsprosessen (UNHCR 2017, s. 4). Asylsøkere har rett til gratis juridisk bistand i forbindelse med klagebehandlingen (ER & ECRI 2017, s. 28). UNHCR (2017, s. 4) har imidlertid påpekt at de ansatte mangler kvalifikasjoner som kreves for å bistå asylsøkere.

Det finnes en rekke NGOer som bistår asylsøkere og flyktninger rundt om i landet. UNHCR samarbeider med og støtter flere av disse, blant annet økonomisk.

Asylsaker fra syriske borgere

De fleste syrerne som oppholder seg i Ukraina, holder til i Odessa-regionen (UNHCR 2015). De fleste har ikke søkt om beskyttelse, men har legalisert oppholdet på andre måter, som for eksempel oppholdstillatelse (UNHCR 2017, s. 2).

¹ Refoulement betyr tvangsutsendelse av asylsøkere eller flyktninger som sannsynligvis vil bli utsatt for forfølgelse ved retur.

Per 1. januar 2017 hadde 435 syrere blitt innvilget beskyttelse i Ukraina, hvorav 58 hadde fått flyktningstatus og 377 subsidiær beskyttelse. De fleste syrerne som søkte asyl før 2016, var såkalte sur-place-flyktninger², og ikke nyankomne til Ukraina. Dette var tidligere studenter som hadde ferdigstilt studier, og hvor oppholdstillatelsen var i ferd med å løpe ut eller hadde løpt ut. Asylgrunnlaget var basert på frykt for tvangsrekruttering ved retur.

Ankomster av syrere direkte fra Syria har gått ned, ifølge UNHCR, og kan trolig tilskrives strengere grensekontroll inn i Ukraina. Kun 72 syriske borgere søkte om asyl i 2016 (UNHCR 2017, s. 2).

Den statlige migrasjonstjenesten (SMS) har avslått asylsøknader fra syriske borgere, blant annet med den begrunnelse at de har andre måter å få legalisert oppholdet på, enn gjennom beskyttelse. UNHCR jobber fortløpende med å overbevise ukrainske myndigheter om at dette ikke danner tilstrekkelig grunnlag for å avslå asylsøknader (UNHCR 2017, s. 2).

Ifølge UNHCR gjennomfører ikke ukrainske myndigheter tvangsreturer av syriske borgere til Syria. Mange syrere oppholder seg imidlertid ulovlig i Ukraina som følge av at de har fått avslag på asylsøknaden (UNHCR 2017, s. 2).

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- ER & ECRI, dvs. Europarådet og Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (2017, 19. september). *Council of Europe - European Commission against Racism and Intolerance (CoE-ECRI), ECRI Report on Ukraine (fifth monitoring cycle)*. Strasbourg: ER & ECRI. Tilgjengelig fra http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1506415243_ukr-cbc-v-2017-038-eng.pdf [lastet ned 3. april 2018]

² Sur-place betyr på stedet. Sur-place-flyktninger er personer som gis flyktningstatus som følge av forhold inntruffet etter at personen forlot hjemlandet. Subjektiv sur-place innebærer at personens aktivitet i utlandet forårsaker et beskyttelsesbehov. Objektiv sur-place omfatter endringer i hjemlandet som medfører et beskyttelsesbehov.

Respons Ukraina: Asylsystemet

- Hromadske International (2016, 25. januar). Refugees In Ukraine 'Are Not Treated Like Humans'. *Hromadske International*. Tilgjengelig fra https://en.hromadske.ua/posts/Refugees_In_Ukraine_Are_Not_Treated_Like_Humans [lastet ned 4. april 2018].
- Ioffe, Y. (2017, 13. februar). *Seeking asylum in Ukraine: Unaccompanied children forced to age faster*. Oxford: University of Oxford, Faculty of Law. Tilgjengelig fra <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/02/seeking-asylum> [lastet ned 4. april 2018]
- UNHCR, dvs. United Nations High Commissioner for Refugees (2013). *Ukraine as a country of asylum*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html> [lastet ned 5. april 2018]
- UNHCR (2015). *Syrian refugees and asylum seekers in Belarus, Ukraine and Moldova*. Kiev: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://reporting.unhcr.org/node/8800> [lastet ned 3. april 2018]
- UNHCR (2017, juni). *UNHCR Ukraine - Refugees and asylum seekers*. Kiev: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Refugees%20and%20asylum%20seekers%20factsheet%20FINAL%20EN.pdf> [lastet ned 3. april 2018]
- U.S. Department of State (2017, mars). *Ukraine 2016 Human Rights Report*. Washington D.C.: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <https://www.state.gov/documents/organization/265696.pdf> [lastet ned 4. april 2018]

© Landinfo 2018

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.